

LXXVII SEMINARIO DE DERECHO TRIBUTARIO

“El Procedimiento contencioso
administrativo y el proceso de
amparo en materia tributaria”

22/07/2015

Silvia Ysabel Núñez Riva.

TEMAS

1. Cuestionamiento en la vía judicial.
2. Elementos a tener en cuenta para decidir la vía a utilizar.
3. Procesos de Amparo.
4. Proceso Contencioso Administrativo Judicial.

Cuestionamiento en la vía judicial

- ❑ Vía Ordinaria: Proceso Contencioso Administrativo
- ❑ Vía Extraordinaria: A través de los procesos constitucionales. Amparo.

Elementos a tener en cuenta para determinar si Ordinario o Amparo

- 1) Cuando los hechos y el petitorio de la demanda no estén referidos en forma directa a un derecho reconocido en la Constitución o al contenido constitucionalmente protegido del mismo.

- STCS: 03227-2007-PA/TC

- 4064-2009-PA/TC

Elementos a tener en cuenta para determinar si Ordinario o Amparo

- ❑ 303-2012-PA/TC, en el sentido que, para la protección de derechos constitucionales siempre se encuentran en la vía ordinaria vías procesales tuitivas, por lo que lo que debía tomarse en cuenta era lo relativo a la urgencia, por lo tanto debía analizarse en cada caso es, si aún cuando existan vías judiciales específicas igualmente satisfactorias, las circunstancias del caso exigían una tutela jurisdiccional urgentísima y perentoria

Elementos a tener en cuenta para determinar si Ordinario o Amparo

2) Cuando existan otras vías procesales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado.

- STCs: 847-2007-PA/TC, 906-2009-PA/TC, 00142-2011-PA/TC

3) A la presentación de la demanda ha cesado la amenaza o violación de un derecho constitucional o se ha convertido en irreparable

¿Es resarcible?

02939-2004-AA/TC

203-2012-AA/TC

Elementos a tener en cuenta para determinar si Ordinario o Amparo

4) Se cuestione una resolución firme recaída en otro proceso constitucional o haya litispendencia.

- STC: 4853-2004-PA/TC

No se tramita como Proceso de Amparo

- Cuando se impugna una medida cautelar señalando que es una entidad inafecta y, para ello en vía de amparo e busca que se la reconozca como tal, porque el proceso de amparo no reconoce sino que restituye derechos.
- Cuando se impugnen intereses moratorios tributarios, porque ello es parte de la deuda tributaria.
- Cuando se impugne una resolución judicial pidiendo revisión de fondo.
- Cuando se pide inaplicación de norma heteroaplicativa

Casos en que el TC ha declarado la improcedencia de las demandas de amparo

- Cuando se pretende reevaluar la interpretación de la SUNAT para que se emita un pronunciamiento sobre la correcta aplicación de la ley (STC 8605-2005-AA).
- Cuando se pretende reevaluar las pruebas actuadas en la etapa de fiscalización (STC 7955-2005-PA).
- Cuando se pretende reevaluar la interpretación económica de los hechos en la etapa de fiscalización (STC 7955-2005-PA).

Casos en que el TC ha declarado la improcedencia de las demandas de amparo

❑ En la STC 5970-2006-PA, se precisó que el amparo es improcedente cuando:

1. Se solicita que mediante la interpretación de una norma legal o un convenio de estabilidad tributaria se determine que al demandante le corresponde el beneficio tributario (RTC 2036-2007-PA).

En abstracto se cuestiona la decisión del Poder Legislativo de poner fin a un régimen de beneficios tributarios (RTC 6916-2006-PA). (STC 3143-2006-AA/TC) se ha precisado que:

1. Los beneficios tributarios no constituyen en puridad derechos constitucionales para el beneficiado.
2. Su violación o amenaza de violación se debe tutelar a través del proceso contencioso administrativo.

PROCESO DE AMPARO

Finalidad del Proceso de Amparo

□ ABAD YUPANQUI, Samuel: “Es un proceso constituye una tutela privilegiada pues su única finalidad es proteger derechos fundamentales. Es un proceso especial diseñado con un trámite acelerado por la naturaleza prevalente del derecho en litigio y cuya pretensión es obtener la protección jurisdiccional frente a los actos lesivos (amenazas, omisiones o actos stricto sensu) de los derechos constitucionales distintos a la libertad individual y a los tutelados por el hábeas data cometidos por cualquier, autoridad, funcionario o persona”.

Características del Amparo

- Sólo tutela derechos que tienen reconocimiento constitucional, más no legal.
- Como proceso es excepcional: procede siempre que no exista una vía igualmente satisfactoria.
- La regla es que la vía administrativa no sólo debe iniciarse, sino que también debe agotarse, salvos las excepciones previstas en el CPConst.
- La vulneración del derecho debe probarse por quien la alega, sino necesariamente debe declararse improcedente (Art. 38 CPConst.)

Proceso de Amparo

Los derechos protegidos son los que se precisan en los artículos 2 y 3 de la Constitución Política (Art. 37 del Código Procesal Constitucional).

Asimismo, son derechos protegidos, los reconocidos a partir de las sentencias del Tribunal Constitucional:

- La objeción de conciencia: STC 895-2001-AA/TC
- A la verdad: STC 2488-2002-HC/TC
- Al libre desarrollo de la personalidad : STC 007-2007-PI/TC
- Al agua : STC 6546-2006-PA/TC
- De las personas jurídicas : STC 2432-2007-PHC/TC

Características del Amparo

Existe plazo de prescripción para que el afectado o su representante interponga la demanda.

Las sentencias tienen carácter restitutivo o reparador, el amparo innovativo, es la excepción a la regla restitutiva.

Amparo contra normas legales

Artículo 200 de la Constitución

2. La Acción de Amparo: No procede contra normas legales.

STCs. 5687-2007-PA/TC: No en abstracto

00615-2011-PA/TC.

Amparo contra normas no cualquier norma

□ Sentencia N° 9884-2005-PA/TC ha tenido a bien precisar lo siguiente:

“4. El Tribunal Constitucional ha establecido los supuestos procesales bajo los cuales procede la interposición de un proceso de amparo contra normas. Así, el amparo procede, en primer lugar, cuando la norma constituye en sí misma un acto (normativo) contrario a los derechos fundamentales; y, en segundo lugar, cuando el contenido inconstitucional de una norma inmediatamente aplicable constituye una amenaza cierta e inminente a los derechos fundamentales. En tal sentido, sea por la amenaza cierta e inminente, o por la vulneración concreta de los derechos fundamentales por la entrada en vigencia de una norma autoaplicativa, la demanda de amparo interpuesta contra ella deberá ser estimada, previo ejercicio del control difuso de constitucionalidad y la declaración de determinación de su consecuente inaplicación.”

Amparo contra resoluciones judiciales

Artículo 200 de la Constitución

2. La Acción de Amparo: No procede contra Resoluciones Judiciales emanadas de procedimiento regular.“

03179-2004-AA/TC

00252-2009-AA/TC

Se requiere agotar la vía previa

Cuando se plantea la afectación de un derecho constitucional también se debe agotar la vía administrativa previa como regla general.

Inclusive cuando se trata de afectaciones advertidos en los propios procedimientos, en estos casos se agota la vía administrativa mediante la queja.

Ejemplo cuando no se ha notificado debidamente

Excepciones al agotamiento de la vía previa

Artículo 46 del Código Procesal Constitucional

No será exigible el agotamiento de las vías previas si:

- 1) Una resolución, que no sea la última en la vía administrativa, es ejecutada antes de vencerse el plazo para que quede consentida;
- 2) Por el agotamiento de la vía previa la agresión pudiera convertirse en irreparable;
- 3) La vía previa no se encuentra regulada o ha sido iniciada innecesariamente por el afectado; o
- 4) No se resuelve la vía previa en los plazos fijados para su resolución

STC 4970-2008-PA/TC: 8. Acreditar.

Supuestos de Inexigibilidad de Agotamiento de la Vía Administrativa

- ❑ Es inexigible cuando se condiciona el agotamiento de la vía previa al pago del íntegro de la deuda tributaria de una resolución de determinación (STC 0646-1996-AA).
- ❑ Cuando estamos ante una notificación simultánea (mismo día, fecha y hora) de la Orden de Pago y la Resolución de Ejecución Coactiva (STC 10717-2006-PA).
- ❑ Cuando existe una amenaza real del incremento de la sanción impuesta (STC 1803-2004-AA).

Plazo para interponerse la demanda de amparo

- ❑ El plazo para interponer la demanda de amparo prescribe a los sesenta días hábiles de producida la afectación, siempre que el afectado hubiese tenido conocimiento del acto lesivo y se hubiese hallado en posibilidad de interponer la demanda. Si esto no hubiese sido posible, el plazo se computará desde el momento de la remoción del impedimento. Ejemplo un inversionista extranjero que regresa al país.
- ❑ Tratándose del proceso de amparo iniciado contra resolución judicial, el plazo para interponer la demanda se inicia cuando la resolución queda firme. Dicho plazo concluye treinta días hábiles después de la notificación de la resolución que ordena se cumpla lo decidido.

STCs.: 00575-2006-AA/TC, 00252-2009-AA/TC, 4853-2004-AA/TC, 0538-2010-PA/TC.

Plazo para interponerse la demanda de amparo

El plazo se computa desde el momento en que se produce la afectación, aun cuando la orden respectiva haya sido dictada con anterioridad.

2) Si la afectación y la orden que la ampara son ejecutadas simultáneamente, el cómputo del plazo se inicia en dicho momento.

3) Si los actos que constituyen la afectación son continuados, el plazo se computa desde la fecha en que haya cesado totalmente su ejecución.

4) La amenaza de ejecución de un acto lesivo no da inicio al cómputo del plazo. Sólo si la afectación se produce se deberá empezar a contar el plazo.

5) Si el agravio consiste en una omisión, el plazo no transcurrirá mientras ella subsista.

6) El plazo comenzará a contarse una vez agotada la vía previa, cuando ella proceda.

STC 03908-2007-PA/TC Amparo contra resolución estimatoria que contraviene el precedente vinculante

TUTELA PROCESAL EFECTIVA

Art. 4: ...Se entiende por tutela procesal efectiva aquella situación jurídica de una persona en la que se respetan, de modo enunciativo, sus derechos de libre acceso al órgano jurisdiccional, a probar, de defensa, al contradictorio e igualdad sustancial en el proceso, a no ser desviado de la jurisdicción predeterminada ni sometido a procedimientos distintos de los previstos por la ley, a la obtención de una resolución fundada en derecho, a acceder a los medios impugnatorios regulados, a la imposibilidad de revivir procesos fenecidos, a la actuación adecuada y temporalmente oportuna de las resoluciones judiciales y a la observancia del principio de legalidad procesal penal.

TUTELA PROCESAL EFECTIVA

Ejemplo de tutela: artículo 22: ejecución anticipada de sentencia.

STCs. 5994-2005-PHC

Detallada en 607-2009-AA/TC

Principios que se aplican en un proceso de amparo

Artículo III.- Principios Procesales

Los procesos constitucionales se desarrollan con arreglo a los principios de dirección judicial del proceso, gratuidad en la actuación del demandante, economía, inmediación y socialización procesales.

El Juez y el Tribunal Constitucional tienen el deber de impulsar de oficio los procesos, salvo en los casos expresamente señalados en el presente Código.

Asimismo, el Juez y el Tribunal Constitucional deben adecuar la exigencia de las formalidades previstas en este Código al logro de los fines de los procesos constitucionales.

Cuando en un proceso constitucional se presente una duda razonable respecto de si el proceso debe declararse concluido, el Juez y el Tribunal Constitucional declararán su continuación.

La gratuidad prevista en este artículo no obsta el cumplimiento de la resolución judicial firme que disponga la condena en costas y costos conforme a lo previsto por el presente Código.

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO JUDICIAL

Finalidad del proceso contencioso administrativo

Ramón Huapaya Tapia: Respecto a la doble finalidad del proceso contencioso administrativo:

“...Tanto como instrumento de control de legalidad, como instrumento de tutela subjetiva del ciudadano. Precisamente esta finalidad explícita del proceso contencioso-administrativo lo convierte en un medio ordinario preferente para el control jurisdiccional de la Administración Pública, tanto por la amplitud de los poderes de contralor otorgados al juez, por la capacidad de éste último para apreciar estrictamente la juricidad de la actuación de la Administración Pública y del sometimiento de ésta última a los fines que la justifican”

Requisitos de Dda.

- Agotamiento de la vía administrativa
- Presentarla dentro de los 3 meses, contados desde el día siguiente de naif. de resolución.

Proc. Bajo las reglas del contencioso administrativo de 27584 y Cód. Trib. Por ejemplo en el tema de medidas cautelares.

Agotamiento de la vía Administrativa

- ❑ Agotamiento de la vía administrativa significa que se ha fijado de manera definitiva la voluntad de la Administración, a través de un acto administrativo definitivo sobre el cual no corresponde interponer otro recurso en la vía administrativa, pues ha sido emitido por la autoridad administrativa más alta jerárquicamente con competencia para resolver. = Causar estado.
- ❑ El cuestionamiento sobre el tema pasa a la vía judicial.

Resoluciones que agotan la vía administrativa

Los que llegan al Tribunal Fiscal:

- ❑ Art. 135 del Código Tributario = Actos reclamables.
- ❑ Art 163 CT: Actos emitidos en procedimientos no contenciosos. En estos casos se aplica la Ley del Procedimiento Administrativo General, los que se tramitarán observando lo dispuesto en a citada ley, salvo en aquellos aspectos expresamente regulados por el Código Tributario.

Instancias Administrativas

- I Tributos Administrados por SUNAT
- En Primera Instancia SUNAT
- En Segunda Instancia Tribunal Fiscal
- II Tributos administrados Municipalidad Provincial
- En Primera Instancia Municipalidad Provincial
- En Segunda Tribunal Fiscal
- III Tributos administrados por M Distrital
- En Primera Instancia Municipalidad distrital
- En Segunda Instancia Tribunal Fiscal

Legitimidad para obrar

- ❑ Administrado
- ❑ La Administración Tributaria no tiene legitimidad para obrar activa. De modo excepcional, la Administración Tributaria podrá impugnar la resolución del Tribunal Fiscal que agota la vía administrativa mediante el Proceso Contencioso Administrativo en los casos en que la resolución del Tribunal Fiscal incurra en alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 10 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Instancia en la que se tramita

- ❑ ¿Ante qué instancia se interpone una demanda contenciosa administrativa de carácter tributario?
- ❑ Art. 11 del TUO de a Ley 27584:
- ❑ Actuaciones del BCR, SMV y SBS = Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior

Proceso contencioso no evita cobranza coactiva

CT 157: La presentación de la demanda no interrumpe la ejecución de los actos o resoluciones de la Administración Tributaria.

RTF N° 4106-3-2003

“...La admisión de la Demanda Contencioso Administrativa contra una resolución de este Tribunal no impide la ejecución del valor impugnado mediante el acto administrativo de cobranza coactiva, salvo que se acredite haber obtenido a su favor medida cautelar conforme con los Artículos 23° y 35° de la Ley N° 27584, amparada por el juez especializado en lo contencioso administrativo.”

Principios del proceso contencioso administrativo

❑ Artículo 2.- Principios

El proceso contencioso administrativo se rige por los principios que se enumeran a continuación y por los del derecho procesal, sin perjuicio de la aplicación supletoria de los principios del derecho procesal civil en los casos en que sea compatible.

❑ Principio de integración.- Los jueces no deben dejar de resolver el conflicto de intereses o la incertidumbre con relevancia jurídica por defecto o deficiencia de la ley. En tales casos deberán aplicar los principios del derecho administrativo.

2. Principio de igualdad procesal.- Las partes en el proceso contencioso administrativo deberán ser tratadas con igualdad, independientemente de su condición de entidad pública o administrado.

Principios del proceso contencioso administrativo

☐ Artículo 2.- Principios

3. Principio de favorecimiento del proceso.- El Juez no podrá rechazar liminarmente la demanda en aquellos casos en los que por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del agotamiento de la vía previa.

Asimismo, en caso de que el Juez tenga cualquier otra duda razonable sobre la procedencia o no de la demanda, deberá preferir darle trámite a la misma.

4. Principio de suplencia de oficio.- El Juez deberá suplir las deficiencias formales en las que incurran las partes, sin perjuicio de disponer la subsanación de las mismas en un plazo razonable en los casos en que no sea posible la suplencia de oficio.

Actividad probatoria

- En este proceso la actividad probatoria se restringe a las actuaciones recogidas en el procedimiento administrativo, no pudiendo incorporarse al proceso la probanza de hechos nuevos o no alegados en la etapa prejudicial.
- El órgano jurisdiccional, al admitir a trámite la demanda, requerirá al Tribunal Fiscal o a la Administración Tributaria, de ser el caso, para que le remita el expediente administrativo en un plazo de treinta (30) días hábiles de notificado.
- ¿ESTO ES ASÍ?. Pruebas de oficio, relacionado con T/p/efectiva.

Actividad probatoria

- ❑ La carga de la prueba corresponde a quien afirma los hechos que sustentan su pretensión.
- ❑ En caso de sanciones: Prueba dinámica = quien esté en mejores condiciones.

Principios jurisprudenciales

- ❑ Artículo 37.-
- ❑ Las fijadas por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema constituyen precedente vinculante.

Los órganos jurisdiccionales podrán apartarse de lo establecido en el precedente vinculante, siempre que motiven debidamente las razones por las cuales se apartan del precedente.

Medidas cautelares

❑ Artículo 159.- MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESOS JUDICIALES

Cuando el administrado, en cualquier tipo de proceso judicial, solicite una medida cautelar que tenga por objeto suspender o dejar sin efecto cualquier actuación del Tribunal Fiscal o de la Administración Tributaria, incluso aquéllas dictadas dentro del procedimiento de cobranza coactiva, y/o limitar cualquiera de sus facultades previstas en el presente Código y en otras leyes, serán de aplicación las siguientes reglas:

- ❑ 1. Para la concesión de la medida cautelar es necesario que el administrado presente una contracautela de naturaleza personal o real. En ningún caso, el Juez podrá aceptar como contracautela la caución juratoria.
- ❑ Si se ofrece contracautela de naturaleza personal, esta deberá consistir en una carta fianza bancaria o financiera, con una vigencia de doce (12) meses prorrogables, cuyo importe sea el sesenta por ciento (60%) del monto por el cual se concede la medida cautelar actualizado a la fecha de notificación con la solicitud cautelar. La carta fianza deberá ser renovada antes de los diez (10) días hábiles precedentes a su vencimiento, considerándose para tal efecto el monto actualizado hasta la fecha de la renovación.

En caso de que no se renueve la carta fianza en el plazo antes indicado el Juez procederá a su ejecución inmediata, bajo responsabilidad

Medidas cautelares

□ Artículo 159.- MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESOS JUDICIALES

3. Si se ofrece contracautela real, esta deberá ser de primer rango y cubrir el sesenta por ciento (60%) del monto por el cual se concede la medida cautelar actualizado a la fecha de notificación con la solicitud cautelar.

Medidas cautelares

Artículo 159.- MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESOS JUDICIALES

4. La Administración Tributaria se encuentra facultada para solicitar a la autoridad judicial que se varíe la contracautela, en caso ésta haya devenido en insuficiente con relación al monto concedido por la generación de intereses. Esta facultad podrá ser ejercitada al cumplirse seis (6) meses desde la concesión de la medida cautelar o de la variación de la contracautela. El Juez deberá disponer que el solicitante cumpla con la adecuación de la contracautela ofrecida, de acuerdo a la actualización de la deuda tributaria que reporte la Administración Tributaria en su solicitud, bajo sanción de dejarse sin efecto la medida cautelar.

5. El Juez deberá correr traslado de la solicitud cautelar a la Administración Tributaria por el plazo de cinco (5) días hábiles, acompañando copia simple de la demanda y de sus recaudos, a efectos de que aquélla señale el monto de la deuda tributaria materia de impugnación actualizada a la fecha de notificación con la solicitud cautelar y se pronuncie sobre la verosimilitud del derecho invocado y el peligro que involucra la demora del proceso.

Medidas cautelares

Artículo 159.- MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESOS JUDICIALES

6. Vencido dicho plazo, con la absolución del traslado o sin ella, el Juez resolverá lo pertinente dentro del plazo de cinco (5) días hábiles.

Excepcionalmente, cuando se impugnen judicialmente deudas tributarias cuyo monto total no supere las quince (15) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), al solicitar la concesión de una medida cautelar, el administrado podrá ofrecer como contracautela la caución juratoria.

En el caso que, mediante resolución firme, se declare infundada o improcedente total o parcialmente la pretensión asegurada con una medida cautelar, el juez que conoce del proceso dispondrá la ejecución de la contracautela presentada, destinándose lo ejecutado al pago de la deuda tributaria materia del proceso.

En el supuesto previsto en el artículo 615 del Código Procesal Civil, la contracautela, para temas tributarios, se sujetará a las reglas establecidas en el presente artículo.

Lo dispuesto en los párrafos precedentes no afecta a los procesos regulados por Leyes Orgánicas.